

Elhagyjuk-e a járt utat?

Javaslatok a sarkalatos törvények jövőjére vonatkozóan

Bevezetés

A hazai és nemzetközi szakirodalom öt főbb igazolását ismeri a sarkalatos törvények létjogosultságának: az alkotmány meghosszabbításának;¹ az alkotmány stabilitását szolgáló eszköznek;² a politikai instrumentumnak;³ az alapvető jogok védelmét biztosító garanciájának;⁴ valamint a hatalommegosztást befolyásoló tényező⁵ teóriáját. Elsődleges célom a minősített törvényekkel kapcsolatos e legfontosabb elméletek segítségével felhívni a figyelmet a jelenlegi magyar sarkalatos törvény koncepció továbbfejlesztésének lehetséges irányaira. Munkám során kiindulópontnak azt tekintetem, hogy álláspontom szerint szakmailag indokolt a sarkalatos törvények jelenléte jogrendszerünkben, a sarkalatos tárgykörök listája azonban túlságosan tág és korlátozó. Szükség lenne az eljárási szabályok legalább részleges újragondolására, valamint a sarkalatos törvények körének szűkítésére. Elegendő volna néhány, az állami működés alapjait rögzítő kérdésben előírni a minősített többségű törvényalkotást, egyebekben a sarkalatos törvények inkább korlátként, sem mint garanciaként viselkednek. (E néhány tárgykör közé tartozhat például a választási törvény, a választási eljárásról szóló törvény, az Országgyűlésről szóló törvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény, az alapvető jogok biztosáról szóló törvény, vagy az ország szuverenitásának korlátozása.)

A tudományos elemzés eredményeként az a következtetés vonható le, hogy a jelenlegi sarkalatos törvény koncepció hátulütői hangsúlyosabbak előnyeinel, szükséges tehát, hogy olyan alternatívákat keressünk, melyek megtartják a kedvező tendenciákat, ugyanakkor alkalmasak a hátrányok kiküszöbölésére. Az esetleges továbblépésnek több lehetséges iránya

¹ ELKINS Zachary – GINSBURG Tom – MELTON James [2009]: „Identifying Risks to Constitutional Life” in ELKINS Zachary – GINSBURG Tom – MELTON James (szerk.): *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge University Press: Cambridge) 6-30.; 4/1993. (II.12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; JCC no. 236-2007.

² DIXON Rosalind [2011]: „Constitutional amendment rules: a comparative perspective” in GINSBURG Tom DIXON, Rosalind: *Comparative Constitutional Law III. Documents pour servir à l’histoire de l’élaboration de la Constitution* (Elgar Edwar: Cheltenham) 350.

³ SÓLYOM László [2010]: „Ezen a lejtőn nehéz lesz megállni!” *Iustum Aequum Salutare* VI. 2010/4. 5-9. ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/22.pdf; 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

⁴ 14/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1476.

⁵ ERDŐS Csaba [2011]: „Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései” *Diskurzus* 2011/1. 54-62.

vázolható fel. Az egyik irányvonal a kétkamarás parlament újbóli bevezetése lenne Magyarországon, ez a modell más fórumokon biztosítaná az inkluzivitást és a széles körű konszenzust, mint a minősített többség struktúrája. Lehetőség van a törvényalkotási eljárás részbeni újragondolására, például hosszabb felkészülési idő bevezetésére, a törvény elfogadására vonatkozó moratórium intézményesítésére, vagy további bizottsági szűrők beépítésére. A törvényalkotási eljárás befejező szakaszában felmerülhet a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat garanciája is, mely a minősített törvények esetében a jogalkotási folyamat megkerülhetetlen része lenne. A jogforrási hierarchia kapcsán a törvényi és a rendeleti szint viszonyának újraértelmezése vethető fel. Magyarországon a törvények hagyományosan az életviszonyok rendkívül széles körét fogják át, miközben számos európai jogrendszerben bevett gyakorlat a törvényi felhatalmazás alapján történő rendeleti szabályozás. Ezt a modellt figyelembe véve bizonyos szempontokból Magyarországon is megvalósítható lehet egy ilyen irányú elmozdulás: az Alaptörvény kifejezetten nevesítené a törvényhozási tárgyak körét, ettől eltekintve a kormány a parlament felhatalmazása alapján és ellenőrzése mellett rendeletben szabályozhat. Régóta jelen van a magyar közéletben az a meggyőződés, mely a minősített törvények terrénumát szűkítené, néhány, az államszervezet szempontjából elsődleges tárgykörben alkalmazná csak ezt a megoldást. Magam is osztom ezt a nézetet és megítélésem szerint a sarkalatos törvények ideális helyét ezen az úton találhatjuk meg a magyar jogrendszerben. Végül sokan képviselik azt az álláspontot is, mely sürgősségként tartja a minősített törvényeket és az emelt többségi követelményt korrekciós intézkedések nélkül eltávolítaná az Alaptörvényből.⁶

I. Sarkalatos törvények itthon és külföldön

Előkérdésként azt kell feltennünk, mit értünk pontosan a sarkalatos (minősített) törvény fogalma alatt.

A különböző alkotmányos rendszerekben eltérő értelmezése alakult ki a minősített törvény fogalmának, mégis beazonosíthatóak azok a közös vonások, melyek valamennyi releváns nemzeti jogintézmény sajátosságai. A minősített törvény a törvények alkotmányosan meghatározott alkategóriája, mely elméletileg a legfontosabb törvényalkotási tárgyköröket foglalja magában, és amelyhez az általános törvényalkotási eljárásnál szigorúbb eljárási

⁶ JAKAB András – SZILÁGYI Emese [2014]: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. 97-103.

garanciák kapcsolódnak.⁷ Magyarországon jelenleg a minősített törvényeket az Alaptörvény sarkalatosként azonosítja és elfogadásuk többlet garanciájaként azt követeli meg, hogy megalkotásukhoz a jelenlévő (szűk körben, pl. a szuverenitás korlátozása esetén az összes) parlamenti képviselő kétharmadának támogató szavazatára van szükség.⁸

A nemzeti alkotmányos rendszerekben eltérő kifejezések léteznek a minősített törvények megnevezésére. Bár a terminológiai kérdések általában nem meghatározóak a tartalmi elemzés szempontjából, jelen esetben mégis célszerű ezek vizsgálatába bocsátkozni, mivel az alkalmazott terminológia minden esetben a minősített törvény fő funkcióihoz kapcsolódik: az alkotmányjogi mellett jelentős a politológiai, a történeti, valamint a szuverenitást központba helyező nézet is. Az organikus törvény fogalma egyebek mellett felbukkan a francia,⁹ a spanyol¹⁰ valamint a román¹¹ és a moldáv¹² alkotmányokban, itt a hangsúly az alkotmányjogi megközelítésre kerül. Spanyolországban ezek a jogszabályok a tágabb értelemben vett alkotmány, az „alkotmányos blokk” részei, de a legtöbb országban felhívhatóak az organikus törvények az egyszerű törvények alkotmányossági normakontrollja során.¹³

Az alkotmányerejű törvény kategóriát Magyarországon vezették be a demokratikus átalakulás idején, a koncepció szerint az organikus törvények az alkotmánnyal azonos szinten helyezkedtek el a jogforrási hierarchiában.¹⁴ A „kétharmados törvény” formulát szintén Magyarországon alkalmazták, az 1990 és 2011 közötti bő két évtizedben. E felfogás a minősített többség politikai szerepét helyezte előtérbe: széleskörű konszenzusra volt szükség ezen törvények megváltoztatásához az egyszerű többség helyett.

Magyarország Alaptörvénye ismételten új terminológiát honosított meg, létrehozva, illetve feltámasztva a sarkalatos törvény jogintézményét,¹⁵ az előképül szolgáló kétharmados

⁷ CAMBY Jean-Pierre [1998]: „Quarante ans de lois organiques” *Revue de droit publique* 5-6. 1686-1698.; AVRIL Pierre – GICQUEL Jean [2014]: *Droit parlementaire* (Dalloz: Paris) 267-307.; JAKAB 2014.

⁸ Magyarország Alaptörvényének T) cikk (4) bekezdése [2011.04.25].

⁹ Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.04].

¹⁰ Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.12.06].

¹¹ Románia Alkotmányának 73. cikk (3) bekezdése [1991.12.08].

¹² Moldova Alkotmányának 61. cikk (2) bekezdése, 63. cikk (1) és (3) bekezdése, 70. cikk (2) bekezdése, 72. cikk (3) és (4) bekezdése, 74. cikk (1) bekezdése, 78. cikk (2) bekezdése, 80. cikk (3) bekezdése, 97. cikke, 99. cikk (2) bekezdése, 108. cikk (2) bekezdése, 111. cikk (1) és (2) bekezdése, 115. cikk (4) bekezdése, 133. cikk (5) bekezdése [1994.07.29].

¹³ N° 66-28, DC du 8 juillet 1966 (Rec., p. 15)., TROPER Michel – CHAGNOLLAUD Dominique (szerk.) [2012]: *Traite international de droit constitutionnel* (Dalloz: Paris) 328-346.

¹⁴ KILÉNYI Géza [1994]: „Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények” *Jogtudományi Közlöny* 1994/5. 201-209.

¹⁵ Magyarország Alaptörvényének T) cikk (4) bekezdése [2011.04.25].

törvényekhez közel álló tartalommal. Ez a szimbolikus lépés az Alaptörvény jogtörténeti hagyományokra építő retorikájába illeszkedett.¹⁶

Franciaország, Spanyolország és Magyarország a minősített törvényalkotás három jelentős modelljét képviseli. A minősített törvény problémaköre azonban nem csak az említett három országot érinti, hanem számos más jogrendszert is.

Bár az angol történeti alkotmányfejlődés bizonyos vonásaiban már tetten érhető a minősített törvény logikájának alkalmazása,¹⁷ a minősített törvények modern története 1958-al kezdődik, a francia V. Köztársaság Alkotmányával.¹⁸ Afrika dekolonizációját követően, a francia mintát követve számos afrikai frankofón ország alkotmányába kerültek be az organikus törvények,¹⁹ jelenleg mintegy huszonegy afrikai ország alkotmányában találunk organikus törvényeket, mint Algéria,²⁰ Szenegál,²¹ illetve Tunézia,²² valamint más országok szerte a kontinensről.²³

A minősített törvények elterjedésének második hulláma a spanyol és portugál nacionalista diktatúrák bukásához kapcsolódik:²⁴ a minősített törvények mindkét ország alkotmányába bekerültek,²⁵ majd később több latin-amerikai állam is követte a példát, mint Ecuador,²⁶ vagy Venezuela,²⁷ de további országok is említhetők.²⁸

¹⁶KÜPPER Herbert [2014]: „A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben” *MTA Law Working Papers* 2014/46. 2-5.

jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_46_Kupper.pdf

¹⁷LEYLAND Peter [2012]: *The Constitution of the United Kingdom: a Contextual Analysis* Oxford (Hart Publishing: Portland) 25-42.

¹⁸Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.04].

¹⁹DAVID René [1964]: *Les grands systemes de droit contemporains* (Dalloz: Paris) 630.

²⁰Algéria Alkotmányának 123. cikke [1996.05.15].

²¹Szenegál Alkotmányának 78. cikke [2001.01.07].

²²Tunézia Alkotmányának 65. cikke [2014.01.26].

²³Angola Alkotmányának 166. cikk (2) bekezdés b) pontja és 169. cikk (2) bekezdése [2010.01.21]; Benin Alkotmányának 97. cikke [1990.12.02.]; Burkina Faso Alkotmányának 155. cikke [1991.06.02.]; Csád Alkotmányának 127. cikke [1996.]; Dzsibuti Alkotmányának 66. cikke [1992.]; Egyenlítői-Guinea Alkotmányának 104. cikke [1991.]; Elefántcsontpart Alkotmányának 71. cikke [2016.11.08]; Gabon Alkotmányának 60. cikke [1991.]; Guinea Alkotmányának 83. cikke [2010.05.07.]; Kongói Demokratikus Köztársaság Alkotmányának 124. cikke [2006.02.18.]; Kongói Köztársaság Alkotmányának 125. cikke [2001.]; Közép-Afrikai Köztársaság Alkotmányának 52. 70. 73. 77. 80. 85. 87. 89. 92. 93. 99. 101. 102. 103. és 105. cikke [2004.12.27]; Madagaszkár Alkotmányának 88. és 89. cikke [2010.11.14]; Marokkó Alkotmányának 85. és 86. cikke [2011.07.01.]; Mauritánia Alkotmányának 67. cikke [1991.07.12.]; Niger Alkotmányának 131. cikke [2010.10.31.]; Togo Alkotmányának 92. cikke [1992.10.14.]; Zöldfoki-szigetek Alkotmányának 73. cikk (3) bekezdése és 86. cikk (2) bekezdés b) pontja [1980].

²⁴Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.12.06], Portugália Alkotmányának 136. cikk (3) bekezdése [1976.04.02].

²⁵CONVERSI Daniele [2002]: „The Smooth Transition” *National Identities* 2002/3. 223-244.

²⁶Ecuador Alkotmányának 133. cikke [2008.09.28].

²⁷Venezuela Alkotmányának 203. cikke [1999.12.20].

Végezetül a minősített törvények térnyerésének harmadik fázisaként, a közép-európai szocialista rendszerek összeomlását követően e megoldás bekerült a magyar, a román,²⁹ valamint a moldáv³⁰ alkotmányos rendszerbe.

Ezen felül néhány korábbi szovjet tagköztársaságban szintén megjelent a minősített többségű törvényalkotás, azonban néhány év után a vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket hatályon kívül helyezték.

A sarkalatos törvények fogalmának és nemzetközi hátterének ezen megalapozását követően rátérek arra, hogy milyen lehetőségek kínálóznak a kétharmados szavazatarányra építő magyar modell esetleges újragondolására.

II. A második kamara

Amennyiben a minősített többséget más garanciális elemekkel próbáljuk kiváltani, vagy árnyalni, akkor először a kétkamarás törvényhozás lehetőségét kell szemügyre vennünk. Európában számos országban követi e struktúrát a törvényhozás felépítése,³¹ Magyarországon 1918 előtt, valamint 1927 és 1944 között a parlamentnek két kamarája volt.³² Az alsóház 1867-től népképviselői választások útján újult meg időről-időre, míg a második kamara kezdetben a feudális arisztokrácia elkülönült fóruma volt, később már a gazdasági, kulturális, tudományos élet vezető személyiségei is helyet kaptak itt. A kétkamarás törvényalkotási eljárás mindig hosszabb időt vesz igénybe, mint az egykamarás folyamat, a javaslatot mindkét kamarának jóvá kell hagynia, nézeteltérés esetében a két kamara egyeztet egymással. Amennyiben a vitát nem sikerül feloldani a parlament két háza között, általában az első kamaráé a döntő szó.³³ A kétkamarás parlament bevezetése természetesen nem csupán a sarkalatos törvényeket érintené, hanem kihatással lenne az alkotmányos rendszer valamennyi szegmensére. Egy ilyen lépés hosszú távú következményeinek feltárására egy teljes

²⁸Chile Alkotmányának 63. cikke [1980.10.21.]; Dominikai Köztársaság Alkotmányának 112. cikke [2015.06.13]; Kolumbia Alkotmányának 151. cikke [1991.07.04]; Panama Alkotmányának 164. cikke [1972]; Peru Alkotmányának 106. cikke [1993.12.31.].

²⁹DELEANU Ioan [2006]: *Instituii si proceduri constitutionale* (Beck C. H.: Bucuresti) 220.

³⁰CARNAT Teodor [2005]: *Constitutional law* (Chisinau, State University of Chisinau) 129-130.

³¹DEZSŐ Márta [2011]: „A második kamarák alkotmányos funkciói” in TÉGLÁSI András (szerk.) [2011]: *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján.* Budapest, 56-62.

³²HOMOKI-NAGY Mária [2011]: „A Magyar Országgyűlés fejlődéstörténete az egy év két kamarára vonatkozóan” in TÉGLÁSI 2011, 62-69.

³³SZENTPÉTERI NAGY Richárd [2011]: „A második kamarák típusai a világban” in TÉGLÁSI 2011, 95-111.

disszertáció sem volna elegendő, ezért ezeket itt csak annyiban tárgyalom, amennyiben azok a minősített többség kiváltásához kapcsolódnak.

A második kamara felállítását több tényező is alátámaszthatja. Egyrészt a második kamara fékezi és kontrollálja a politikusokból álló és párt alapokon szerveződő első kamara munkáját, esélyt teremt arra, hogy a törvényjavaslat elfogadása előtt alaposan meg lehessen fontolni a nyitott kérdéseket. Másrészt a második kamara a különböző érdekek becsatornázásának terepeként is szolgálhat és a jogalkotási folyamat szakmai vonalát erősítheti.³⁴ Az első kamarában helyet foglaló politikusok általában nem – vagy legfeljebb korlátozott mértékben – rendelkeznek szakértelemmel az általuk elfogadott törvények vonatkozásában. Ezzel szemben a második kamarában számos szakmai szervezet is képviseltetheti magát egy olyan fórumon, ahol az erőviszonyokat közvetlenül nem befolyásolja a politikai pártok közti versengés.

A második kamara több tekintetben is alkalmas lehet a minősített törvények előnyös vonásainak átvételére. A második kamarában a társadalom különböző szegmensei kapnak helyet, ezek szerveződhetnek gazdasági, szakmai, társadalmi, világnézeti, vallási és területi alapon is. A bikamerális struktúra tehát mindezen faktorok számára lehetőséget teremt a jogalkotási folyamatba történő bekapcsolódásra, ráadásul közvetlen módon, hiszen a második kamara előtti tárgyalás magának a jogalkotási eljárásnak a része. Ezen felül a második kamara a törvényjavaslat ismételt megtárgyalásával önmagában is lehetőséget teremt arra, hogy az első kamara által egyszer már megszavazott javaslatot a második kamara ismét áttekintse, az esetleges hibákra rámutasson. A második kamarának nem feltétlenül kell szerepet biztosítani minden törvény elfogadása esetén, hiszen bevonása komoly idővesztéssel járhat. Az alkotmány módosítása, illetve minősített törvény elfogadása esetén azonban indokolt lehet a szakmai szempontokat jobban megtestesítő második kamara részvétele, amennyiben valóban nagyjelentőségű és hosszú távon kihatással bíró kérdések kerülnek a testület elé. A kétkamarás rendszer tehát alkalmas lehet arra, hogy egyszerre biztosítsa a nagyobb inkluzivitást és a megfontoltabb döntéshozatalt, nem torzítja azonban oly mértékben a parlamenti folyamatokat, mint a minősített többségi modell. Fontos viszont, hogy amennyiben a második kamarának beleszólást engedünk valamennyi törvény megalkotásába, azzal a jogalkotás folyamata elhúzódhat, és annak költségei is számottevően emelkedhetnek. Ezért a

³⁴ KUKORELLI István [2011]: „A második kamara mint nemzeti intézmény” in TÉGLÁSI 2011, 69-74.

minősített törvény kiváltására a második kamara akkor alkalmas leginkább, ha csak az alkotmánymódosítások, illetve a minősített törvények tekintetében rendelkezik hatáskörrel.

Érdemes összevetni a minősített többség, illetve a második kamara inkluzivitást előmozdító funkcióját. A minősített többség közvetlenül a politikai szféra keretein belül marad, ebben a körben teszi lehetővé több szereplő érdemi bekapcsolódását a jogalkotásba. A minősített többség a társadalom szélesebb rétegeit legfeljebb áttételesen szólítja meg: a választók akaratát megtestesítő parlamenti pártok közti átfogó konszenzus nagyobb társadalmi támogatottságot feltételez az elfogadott minősített törvény tekintetében. A minősített többség konszenzus teremtő hatása azonban nem lép túl a politikai szférán, ezért az emelt többségi követelmény mindig csak a politikai pártok álláspontját juttatja kifejezésre. Ez a többség persze nem szakadhat el teljesen a társadalom álláspontjától, de nem is feltétlenül esik egybe azzal. A minősített többség társadalmi megítélésének egyik problémája az átpolitizálódás: a konszenzus követelmény hol átláthatatlan alkukhoz vezet, hol magát a megegyezést lehetetleníti el, hol pedig egyoldalú döntési lehetőséget biztosít egyes politikai erők számára.³⁵

A második kamarában ezzel szemben helyet foglalnak más területek reprezentánsai is, e plénum szerepe éppen az, hogy jobban kifejezze a társadalom sokszínűségét. Mivel a második kamara munkájában nem „főállású” politikusok, hanem szakmai / tudományos / területi/ nemzetiségi / vallási szervezetek képviselői vesznek részt, e testület reputációja általában nagyobb, mint a párt alapokon szerveződő parlamenté.³⁶ A második kamara jelenléte nem csupán egyetértést feltételez, hanem e mellett szakmai szempontok érvényesítésére is lehetőséget teremt. A második kamara által biztosított inkluzivitás tehát a mennyiségi mellett minőségi szempontokra is hangsúlyt helyez, és nagyobb esélyt teremt a szakértelem térnyerésére a jogalkotási folyamatban. Mindezek alapján a második kamara a minősített törvények kiváltásának egyik alkalmas eszköze lehet, bevezetése azonban csak egy átfogó alkotmányos reform részeként volna elképzelhető.³⁷ Mindez nem jelenti azt, hogy a kétkamarás rendszer minden szempontból célszerű lépés lenne, pusztán azt, hogy a minősített többségű jogalkotás kiváltásának egyik alkalmas eszközéről beszélünk.

³⁵ SMUK Péter [2014]: „Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások” jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_14_Smuk.pdf

³⁶ SZENTE Zoltán [2011]: „Egy- vagy kétkamarás Országgyűlés? A második kamara bevezetésének lehetőségeiről” in TÉGLÁSI 2011, 79-95.

³⁷ ÁDÁM Antal – CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit [2011]: „Az alkotmányozó hatalomról és az Országgyűlés szerkezetéről” in TÉGLÁSI 2011, 27-41.

A minősített többség és a kétkamarás parlament relációjában meg kell még vizsgálnunk azokat a modelleket, melyek példát szolgáltatnak e két jogintézmény egymás mellett élésére. Azt tapasztaljuk, hogy a minősített többség enyhébb formája létezhet csak bikamerális törvényhozás esetében. Amennyiben a kétkamarás parlamentben kétharmados többséget alkalmaznánk, ez végletesen merevvé tenné a törvényalkotás folyamatát és korlátozóbb garanciarendszert eredményezne, mint általában az alkotmánymódosítási szabályok.³⁸ Egy ilyen konstellációban a minősített törvények módosítására alig volna esély, hiszen az egyébként is hosszadalmas kétkamarás eljárásban még az ellenzékkel is tárgyalásokat kellene folytatni. A második kamara önmagában is kiszámíthatatlan szereplője a törvényalkotásnak, hiszen nem a kormányhoz való lojalitás alapján szerveződik, nem érvényesül tehát a kormány és a parlament erőteljes összefonódása. Ezért biztosít általában az ilyen államok alkotmánya lehetőséget a népképviselői kamarának arra, hogy vita esetén kimondja a végső szót.³⁹ Ha ehhez még az is társulna, hogy a népképviselői kamarában is kétharmados többségre volna szükség, a kormány csak rendkívül hosszú tárgyalássorozat eredményeként módosíthatna minősített törvényt. Ez persze fokozottan igaz lenne, ha a második kamarára is vonatkozna a minősített többség. Nem véletlen, hogy a francia és a spanyol kétkamarás modellben is csak az enyhébb formája létezik a minősített többségnek, mely az összes képviselő abszolút többségét követeli meg a jelenlévő képviselők helyett. Az abszolút többségi követelmény ilyenkor szinte csak kiegészítő elem, amennyiben a kormánynak többsége van a törvényhozás alsóházában. A két kamara közti egyeztetési folyamat már önmagában is féket jelent a törvényalkotás számára, az abszolút többség tehát nem jelent olyan éles elhatárolást az egyszerű és a minősített törvények között, mint a kétharmados többség más jogrendszerekben, így például Magyarországon. Az abszolút többségi modellben a tényleges garanciát a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat teremtheti meg, mely Franciaországban teljes körű, Spanyolországban pedig részleges.⁴⁰

III. A jogalkotási folyamat esetleges újragondolása

A jogalkotási folyamat a minősített többség kiváltásának fontos terepe lehet. E tekintetben két irányban kell folytatnunk a további gondolkodást: a törvényalkotási folyamat parlamenti, valamint az országgyűlési elfogadást követő szakaszát kell elkülönítenünk. A parlamenti

³⁸ BIN Roberto – PITRUZZELLA Giovanni [2008]: *Diritto costituzionale* GIAPPICHELLI Giuseppe (szerk.) (Turin) 322.

³⁹ AVRIL 2014, 292.

⁴⁰ BARCELÓ I SERRAMALERA Merce [2004]: *La ley Organica ámbito material y posición en el sistema de fuentes* (Atelier Libros Jurídicos: Barcelona) 30-31.

szakasz kapcsán három lehetséges megoldás merülhet fel. Egyrésztől beépíthetünk a jelenlegi törvényalkotási mechanizmusba egy újabb bizottsági szűrőt, mely csak a minősített törvényekkel foglalkozna, az egyszerű törvények kívül esnének e grénium hatáskörén. Ez a modell kellően alapos előkészítés esetén lehetőséget teremt a jogalkotás átgondoltságának fokozására, azonban könnyen kiüresíthető, mechanikus szűrővé alakítható. A parlamenti vitára rendelkezésre álló időkeret bővítése szintén megkülönböztetheti a minősített és az egyszerű törvényeket. Ennek a módszernek a hátulütője ismét az, hogy eredménye csupán mennyiségi indikátorral mérhető, arra viszont nincs biztosíték, hogy a vita valóban érdemi lesz, a tárgyhöz fog kapcsolódni és teret fog engedni a hosszú távú megfontolásoknak. A harmadik eshetőség a jogalkotás parlamenti szakasza kapcsán a társadalmi részvétel újragondolása. A szakmai szervezetektől, nemzetközi megfigyelőktől, szakértőktől, jogalkalmazóktól és magánszemélyektől érkező javaslatok fontos adalékok egy törvény elfogadásának folyamatához. Jelenleg is létezik a magyar jogrendszerben a jogalkotásban való társadalmi részvételről szóló törvény.⁴¹ A minősített törvények esetében előírható meghatározott fórumok szervezése, vagy elektronikus felületek létesítése, ahol bárki kifejtheti nézeteit az új törvény tervezetével kapcsolatban. A parlamenti szakaszt követően a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat merülhet fel, mely – különösen, ha általánosan kötelezővé tesszük – a jogalkotási folyamat része lenne. A kötelező a priori normakontroll gondolata azonban messze túlmutat a törvényalkotási eljárás hagyományos keretein, ezért ezt teljesen külön alternatívaként is értelmezhetjük.

IV. A bizottsági szűrő

A jogalkotási folyamat egyes elemei közül először a bizottsági szűrő bővítésének gondolatára térek ki. A jelenlegi parlamenti működésben is fontos szerepet játszanak a bizottságok: azok a javaslatok, melyek nem kapnak legalább egyharmados támogatást az illetékes állandó szakbizottságtól, nem kerülhetnek tárgysorozatba vételre.⁴² A törvényalkotási bizottság feladata az, hogy összegezze a szakbizottságok által megvitatásra érdemesnek tartott felvetéseket és ezt az összegzett javaslatot terjessze álláspontjának kifejtése mellett az országgyűlés plenáris ülése elé.⁴³ A minősített többség kiváltására fel lehetne állítani egy olyan speciális országgyűlési állandó, ám nem szakbizottságot, mely kifejezetten csak a minősített törvényekre fókuszálna. Ebben a bizottságban többféle módszer is támogathatná a

⁴¹ 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről.

⁴² Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY. határozat 58. §-a.

⁴³ Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY. határozat 46. §-a.

minősített többség egyes elemeinek továbbörökítését. A kormányoldal és az ellenzék paritásos elven foglalhatja helyét e testületben, a parlamenti erőviszonyok tiszteletben tartása esetén pedig minősített többségi követelményt lehetne előírni. E bizottság munkájába be lehetne vonni külső szakértőket is, akik a szakterületükhöz kötődő törvények kapcsán fejthetnék ki álláspontjukat és meghívásos alapon vennének részt az üléseken. A külső szakértők nem rendelkezhetnének szavazati joggal, hiszen nincs mögöttük semmiféle demokratikus legitimáció, az egykamarás parlament lényege pedig a népképviselés.⁴⁴ A szakértők jelenléte azonban a minősített törvényjavaslatok megvitatásakor mégis elengedhetetlen. A minősített törvények tárgyalására felállított bizottság tagjainak kiválasztásánál szempontként lehetne rögzíteni, hogy az érintetteknek van-e a minősített tárgykörökhöz kapcsolódó releváns szakmai tapasztalata, gyakorlata. Egy ilyen előírás azt is feltételezi, hogy a sarkalatos törvények köre jóval szűkebb lenne, mint jelenleg.⁴⁵ A minősített törvények terrénumának szűkítése valamennyi egyéb alternatív javaslat mögött meghúzódó megfontolás, mégis külön is kitérek majd rá, mint a paradigmaváltás legfontosabb, de nem feltétlenül egyetlen elemére.

V. A parlamenti vita időtartama

Napjainkban a parlamenti jogalkotás futószalagon zajlik, nincs sem idő, sem igény a felmerülő problémák mélyebb megvitatására az Országházban. E jelenséget több tényezővel magyarázhatjuk.⁴⁶ Egyrészt a parlament tagjainak többsége nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel egy adott törvényjavaslat kapcsán, ezért nem képes érdemben hozzászólni a vitákhoz. Másrészt a parlament egyre-inkább törvénygyárként funkcionál, mint erre később még visszatérek. A rendszerváltást követően minden évben meghaladta a százat az elfogadott törvények száma, az utóbbi néhány évben ez a szám már többször jelentősen túllépte a kettőszázat is.⁴⁷ Ebben a helyzetben az Országgyűlésben nem áll rendelkezésre sem az idő, sem a kapacitás alaposabb viták lefolytatására, az ellenzék obstrukciós politikája pedig tovább rombolja a parlamenti viták hatékonyságát és tekintélyét.⁴⁸ A minősített törvények megvitatására rendelkezésre álló időkeret kiterjesztése igen kockázatos eszköz. Nem jelent semmiféle biztosítékot arra, hogy a viták színvonala emelkedni fog, tartalma kapcsolódik

⁴⁴ SZENTE 2011.

⁴⁵ TÓTH Károly [2016]: „A kétharmados törvények” in KUKORELLI István – TÓTH Károly [2016]: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai*. (Antológia Kiadó: Lakitelek) 187-253.

⁴⁶ PAPP Imre [2012]: „Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére” *Kodifikáció* 2012/2. 5-36.

⁴⁷ RIKSZER Ádám [2012]: „Az újabb jogalkotás jellemzői” *Kodifikáció* 2012/2. 37-54.

⁴⁸ MEZEY Barna [2003]: „Die Obstruktion in der ungarischen Rechtsgeschichte“ in *Parliaments, Estates and Representations. Published for the International Commission for the History of Representative & Parliamentary Institutions Hampshire* (Aldershot) 97-122.

majd a terítéken lévő javaslatához. A megnövelt időkeret több lehetőséget biztosít a frakcióknak álláspontjuk kifejtésére, viszont éppen ezért az ellenzék kezében erős obstrukciós jogosultsággá is válhat. Az időkeret növelése csak akkor lenne eredményes eszköz a minősített törvényalkotás átgondoltságának fokozására, ha ehhez minőségi garanciák is társulnának. Hasonló logika mentén lehetne előírni, hogy a minősített törvények záró vitája és záró szavazása között meghatározott időnek kelljen elteltie, mint például Franciaországban,⁴⁹ így az érdekelteknek módjukban áll fontolóra venni álláspontjukat. Felvethető persze, hogy az illetékesek valójában erre használnák-e az így nyert időt, ez az eszköz is könnyen válhat az időhúzás instrumentumává. A törvényalkotási folyamat lassítása ellentétben állna a parlamenti munka jelenlegi tendenciáival, ugyanakkor nagy lehetőséget teremthet a törvényalkotási kultúra megteremtésére.⁵⁰ Erre azonban nem elegendő a mennyiségi szemlélet, szükség van arra, hogy e megközelítést minőségi szempontokkal kombináljuk.

VI. A társadalmi részvétel erősítése

A társadalmi részvétel ma már nem kivételes jellegű, fakultatív eszköz, hanem elvárás valamennyi jogalkotási folyamattal szemben.⁵¹ A közelmúlt alkotmánymódosításra irányuló eljárásai (Írország, Izland⁵²) rámutattak arra, hogy egy korszerű alkotmányozási folyamatnak kulcsfogalma az inkluzívitás. A jogalkotás alsóbb szintjein ezek a követelmények valamivel enyhébbek, de itt sem hagyhatóak figyelmen kívül. Magyarországon 2011 óta létezik a jogalkotásban való társadalmi részvételtől szóló törvény, ami jelzi, hogy ez a szemléletváltás a magyar alkotmányos rendszert sem hagyta érintetlenül. Magyarországon a népszavazás, a közvetlen demokrácia kivételes formának tekinthető, inkább a népi részvétel egyéb, puhább formái nyertek teret. A törvénytervezetek kialakítása során közigazgatási és társadalmi egyeztetésre kerül sor, időről-időre nemzeti konzultációk keretében van lehetőségük az állampolgároknak nézeteik kifejtésére egyes kérdésekről. A minősített törvények úgy is elhatárolhatóak az egyszerűektől, hogy esetükben szigorúbb előírások vonatkoznának a társadalmi részvételre. Ennek több iránya is felmerülhet. Lehetőség van *work shopok*, fórumok, kerekasztalok szervezésére, melyek nyitottak valamennyi érdekelt és érdeklődő

⁴⁹ Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.04].

⁵⁰ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán [2015]: „Milyen az alkotmányos kultúránk?” *Magyar Jog* 2015/ 9. 492-497.

⁵¹ REISINGER Adrienn [2011]: „Társadalmi részvétel helyi, területi és európai uniós szinten” kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2011/ujkormanyzas/ReisingerAdrienn.pdf

⁵² LANDERMORE Hélène [2014]: „Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment” *Journal of Political Philosophy* 23. 166-191.; FARRELL David M. – O’MALLEY Eoin – SUITER Jane [2013]: „Deliberative Democracy in Action Irish-style” *Irish Political Studies* 2013/1. 99-113.

számára, bárki elmondhatja ezek keretében észrevételeit a törvényjavaslattal kapcsolatban szóban, vagy legalább írásban. A másik lehetőség a nem személyes részvételen alapuló platformok kötelező létesítése, ahol hosszabb időn keresztül folyamatosan nyitva áll a lehetőség mindenki számára észrevételei megfogalmazására, a tervezet megvitatására. Erre a célra elektronikus felületeket lehetne létesíteni és kellően hosszú idő állna rendelkezésre a társadalmi input becsatornázására.⁵³ Az inkluzívitás első formája a szakmai/érdekképviselési oldalon teremtené reális esélyt a párbeszédre, míg a közvetett platformokon a magánszemélyek járulhatnak hozzá a jogalkotási folyamathoz. A minősített törvények esetében a társadalmi részvétel mindkét formája erősíthető lenne, így a jogalkotás bázisa bővíthet. Nem lehet viszont cél a társadalmi részvétel eggyel erősebb formáinak (például nemzeti konzultáció) vagy ahhoz hasonló jogintézmény megkövetelése minden minősített törvény kapcsán, ez ugyanis ismét rendkívül merevvé tenné a szabályozást.

VII. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat

A minősített többség kiváltásának fontos eszköze a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat. Ebben a logikában valamennyi elfogadott minősített törvényt kötelező előzetesen megküldeni az Alkotmánybíróságnak, hogy hatályba lépése előtt a testület állást foglaljon a szöveg alkotmányosságáról. Ennek a koncepciónak a következményei messzire mutatnak. Értelemszerűen a jogalkotás folyamata időben elhúzódik, cizelláltabb lesz és legalább a lehetősége adott az alkotmányossági szempontok gondos mérlegelésének. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az egyes törvényjavaslatok parlamenti tárgyalása kapcsán az alkotmányossági szempontok vizsgálata a folyamat minden szakaszában jelenleg is létező, fontos követelmény.⁵⁴ A kötelező a priori normakontroll elméleti modellként rendkívül hatékony, hiszen szinte kizárja annak lehetőségét, hogy alkotmányellenes minősített törvények kerüljenek a jogrendszerbe. Látnunk kell viszont, hogy a kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll önmagában nem elegendő, csak akkor töltheti be igazán funkcióját, ha néhány kiegészítő eszköz kapcsolódik hozzá. Az egyik ilyen elem az indítvány lehetőségének megnyitása a normakontrollra való megküldéssel egy időben.⁵⁵ Szükség van arra is, hogy az előzetes normakontrollra megküldött törvények vizsgálatára szoros határidőt szabjon meg az alkotmány, máskülönben a jogalkotási folyamat rendkívüli és beláthatatlan

⁵³ AICHHOLZER Georg – ALLHUTTER Doris [2011]: „Online forms of political participation and their impact on democracy”

ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e27e56b4-fb6b-4c8b-980a-3b8357edd8e4.pdf

⁵⁴ Lásd például: az Egyes Házszabályi Rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) Ogy. határozat 75. §-a

⁵⁵ TROPER Michel [2006]: „La V République et la separation des pouvoirs” *Droits* 2006/43. 43.

késedelmet szenvedne.⁵⁶ Az is járható út, hogy az előzetes normakontroll kötelezettségét nem rendeljük hozzá valamennyi törvényhez, csak e jogszabályok egyes csoportjaihoz (ilyenek Spanyolországban például az autonóm közösségek jogállását rendező organikus törvények⁵⁷). Az előzetes alkotmányossági normakontroll csak akkor lehet igazán hatékony, ha annak tiszteletben tartása kikényszeríthető. Ez oly módon biztosítható, ha a kihirdetést követő rövid határidőn belül utólagos normakontroll kezdeményezhető a jogalkotási folyamat alkotmányos követelményeinek érvényesülésével kapcsolatban. A kötelező előzetes normakontroll az említettek mellett mindig a taláros testületre nehezedő ügyteher gyarapodásával jár együtt, ami veszélyeztetheti az elvégzett munka színvonalát. Kitértem már arra, hogy a kötelező felülvizsgálat az alkotmánybíróságra nehezedő politikai nyomást is fokozhatja, ami alááshatja a testület irányába fennálló társadalmi bizalmat.

A következőkben az alkotmánybíróság előtti indítvány lehetőségére térek ki kötelező előzetes normakontroll esetén. Az alkotmánybíróság gyakran jelentős és terjedelmes törvényeket vizsgálna alkotmányossági szempontból, erre rövid idő állna rendelkezésére, ezért orientáció híján erősen kérdéses lenne, hogy volna-e lehetőség érdemi normakontrollra. A kötelező előzetes normakontroll e hiányosságain segíthet az, ha megnyitjuk a kötelező a priori normakontroll lehetőségét legalább egy szűk kezdeményezői kör számára. Nem célravezető e tekintetben *actio popularis* alkalmazni, ehelyett a politikai folyamat résztvevői, valamint az alapjogok védelme terén érintett állami intézmények vezetőinek lehetne ilyen jogosítványt adni. Az indítványt csak olyan személy nyújthatná be, aki releváns szakmai/politikai ismeretekkel rendelkezik az elfogadott minősített törvénnyel kapcsolatban. Erre azért is van szükség, mert az előzetes felülvizsgálat sürgős jellegéből eredően az indítvány előterjesztésére is csak legfeljebb néhány nap állna rendelkezésre. A rövid határidőből következően testület nem kaphatna ilyen felhatalmazást, indítványt csupán egyes személyek nyújthatnának be. Álláspontom szerint az alkotmánybíróság munkáját segítő tartalmi indítvány előterjesztésére kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll esetén a köztársasági elnök, az országgyűlési képviselők, az alapvető jogok biztosa, a legfőbb ügyész, valamint a Kúria elnöke lehetne jogosult. Az indítványban rá lehetne mutatni az elfogadott törvényben esetlegesen azonosítható alkotmányossági problémákra, melyekre fókuszálhat az alkotmánybíróság a normakontroll során. Az indítvány előterjesztése jogosultság lenne, nem

⁵⁶ THOMAS Julien [2010]: *L'indépendance du Conseil Constitutionnel*. PhD diss. (Université libre de Bruxelles) 108-109.

⁵⁷ Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése (1978. 12.06.).

kötelezettség, az alkotmánybíróság nem lenne kötve az indítvány tartalmához, korlátlan felülvizsgálati jogosultsággal rendelkezne. Meg kell jegyezni, hogy az indítványozásra jogosultak exkluzív nevesítése nem zárna ki azt, hogy bárki más, akár magánszemélyek „*amicus curiae*” formájában az Alkotmánybíróság rendelkezésére bocsájtsák álláspontjukat.

A kötelező előzetes normakontroll esetén fontos kérdés, hogy hol húzzuk meg e kötelezettség határait. A kötelező normakontroll kapcsolódhat valamennyi minősített törvényhez, a minősített törvények egy jól körülhatárolható csoportjához, illetve néhány kiemelt tárgykörhöz is. Az első modellre Franciaország szolgáltat példát, ahol az Alkotmánytanács előzetes felülvizsgálati kötelezettsége az organikus törvények tekintetében teljes körű.⁵⁸ A francia modellt azonban annak tükrében kell értelmeznünk, hogy 2008-ig kizárt volt az utólagos alkotmányossági felülvizsgálat és az utóbbi években is csak lassan nyer teret Franciaországban. Az a posteriori felülvizsgálatot előtérbe helyező jogrendszerekben nem jellemző az előzetes normakontroll kötelező előírása. Spanyolországban a kezdetben létező kötelező előzetes felülvizsgálatot eltörölték, majd később az autonóm közösségek jogállását szabályozó organikus törvények tekintetében állították csak vissza. Spanyolország esete arra példa, hogy a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat alkalmazható a minősített törvényeknek csak egy jól körülhatárolható csoportja tekintetében is (ez Magyarországon 2011 előtt például az intézményi, vagy az alapjogi kétharmad lehetett volna).

Hazánkban ezt az utat ma nem lehetne követni, mivel a minősített törvények nem oszthatóak két nagy csoportra oly módon, mint ez 2011 előtt jellemző volt. A kötelező előzetes felülvizsgálatot nézetem szerint helyesen akkor alkalmaznánk, ha néhány legfontosabb államszervezeti tárgykörben (a már említettek: alkotmánybíróság, országgyűlés, köztársasági elnök, alapvető jogok biztosa, bírói függetlenség, választási törvény, szuverenitás korlátozása) íránk elő kötelezően. A teljes körű előzetes alkotmányossági felülvizsgálat hatékony garancia lehet, amennyiben a tárgyalta kiegészítő elemek is jelen vannak, túlburjánzása azonban az alkotmánybíróság egyéb hatásköreinek rendeltetésszerű gyakorlását veszélyeztetheti. A sarkalatos törvények új modelljében a kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll meghonosítása csak a sarkalatos törvények listájának jelentős szűkítése mellett képzelhető el.

⁵⁸ Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.04.].

Az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat csak akkor lesz kikényszeríthető, ha annak elmulasztásához érdemi és a gyakorlatban érvényesíthető szankció kapcsolódik. Ilyen jogkövetkezményt csak a törvény hatályba lépését követően lehet beépíteni a rendszerbe, hiszen ekkor mérhető fel, hogy valamennyi alkotmányos előírást tiszteletben tartottak-e a jogalkotási folyamat során. Ezért lehet szükség az utólagos normakontroll egy speciális alakzatára, mely csak a törvény elfogadását követő rövid (például 30 napos) határidőn belül lenne kezdeményezhető. Hosszabb időre nem célszerű nyitva hagyni a pusztán formai alapon benyújtható utólagos normakontroll lehetőségét, mivel ez fölösleges bizonytalanságot eredményezne a jogrendszerben. A törvény kihirdetését követően tehát 30 napra lehetne megnyitni a közjogi érvénytelenség megállapítására irányuló utólagos normakontroll kezdeményezését a fentebb tárgyalt indítványozói kör számára. Amennyiben az elfogadott törvényt az alkotmánybíróság alaptörvény ellenesnek ítéli, ez nem feltétlenül járna a törvényjavaslat napirendről történő levételével, a parlament újratárgyalhatná a javaslatot az alkotmánybíróság észrevételei alapján. A parlament által második olvasatban elfogadott törvényt ismét az alkotmánybíróság elé kellene küldeni, hogy az alkotmányellenes tartalmak és eljárási cselekmények kiszűrése továbbra is biztosítható legyen. Ha az alkotmánybíróság az újratárgyalást követően elfogadott szöveget sem tartja alkotmányosnak, a törvényjavaslat lekerül a napirendről. Az elfogadott és kihirdetett törvény kapcsán nem érne véget a jogalkotási folyamat, hiszen nyitva állna a 30 napos határidő a közjogi érvénytelenség utólagos vizsgálatának indítványozására. Ezt az indítványt ugyanaz a személyi kör terjeszthetné elő, amely az előzetes normakontroll kezdeményezésére is jogosult. A 30 napos határidő elteltét követően formai alapon már nem kezdeményezhető alkotmányossági felülvizsgálat, a tartalmi normakontroll lehetősége azonban továbbra is nyitva áll. Ez a viszonylag bonyolult rendszer természetesen csak a minősített törvények szűk körére vonatkozna, az egyszerű törvényekre nem.

VIII. A jogforrási hierarchia újragondolása

A minősített többség korlátozásának további lehetséges eszköze a jogforrási hierarchia részbeni újragondolása. Magyarországon hagyományosan törvények szabályoznak szinte valamennyi életviszonyt, a rendeleti szintre csak részletszabályok, vagy a törvényi kereteket kitöltő normák kerülnek. A jelenlegi körülmények között a parlament inkább törvénygyárként funkcionál, ahol egy-egy törvényjavaslat megtárgyalására kevés idő jut, a törvényeket

futószalagon ontja magából az országgyűlés.⁵⁹ A törvényi szabályhalmaz terjedelme szinte felbecsülhetetlen és évről-évre gyarapszik. Magyarországon ez a sajátosság közjogtörténeti hagyományainkból ered, már a történeti alkotmány időszakában a törvénycikkek jelentették a jogrendszer pilléreit.⁶⁰ A törvények központi szerepüket csak a szocializmus évtizedeiben veszítették el, amikor az Országgyűlés működése formálissá vált, a költségvetés, a zárszámadás és néhány nagyobb kódex becikkelyezésére korlátozódott.⁶¹

A magyar példa nem elszigetelt Európában, mégis említhetünk más jogrendszereket, ahol a megfelelő ellenőrzés mellett zajló rendeletalkotásnak komoly hagyományai vannak. Franciaországban az Alkotmány nem általános jogalkotási felhatalmazást ad a parlamentnek, hanem rögzíti a törvényhozási tárgyakat, a parlament tevékenysége ezekre korlátozódik. Ami ezen kívül esik, az a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik,⁶² illetve lehetősége van a kormányzatnak a törvényhozás ellenőrzése melletti rendeletalkotásra is.⁶³ Magyarországon a rendeleti jogalkotás térnyerése általában pejoratív tartalmat hordoz, a végrehajtó hatalom ellenőrizetlen előretörésével azonosul a törvényhozás rovására.⁶⁴ A rendszerváltásig jelen volt jogrendszerünkben az a gyakorlat, mely rendeleti szinten korlátozta, vagy üresítette ki az alapvető jogokat. Napjainkban azonban létezik a jogforrási hierarchia hangsúlyainak egy olyan irányú újragondolása, mely korlátozná francia mintára a törvényalkotási tárgykörök számát, ezzel párhuzamosan kiterjesztené a garanciákkal övezett rendeleti jogalkotás területét.⁶⁵ A jogforrási hierarchia jelenlegi szintjei nem változnának, az egyes szinteken elhelyezkedő joganyag mennyisége viszont igen. A kevesebb törvény nagyobb figyelmet kaphatna a parlamentben, így a törvényalkotási eljárás színvonala emelkedhet, a törvényhozás presztízse is megváltozhat. A kevesebb törvényre figyelemmel nem lenne szükség a sarkalatos törvények olyan széles körére, mint ami napjainkban jellemző, sőt a hatályoshoz közelálló szabályozás különösen torz lenne a törvények számának jelentős csökkenése esetén. Ismét tehát visszajutunk ahhoz az alapfeltevéshez, hogy a sarkalatos törvények megváltozott koncepciója csak néhány minősített tárgykörrel számolna a magyar jogrendszerben. Mivel a törvények köre szűkülne, felértékelődne nem csupán a minősített, hanem az egyszerű

⁵⁹ SZENTE Zoltán [n.i.]: „Az Országgyűlés húsz éve” www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-04_szente.html

⁶⁰ MEZEY Barna (szerk.) [2004]: *Magyar jogtörténet. 3. átdolgozott kiadás* Osiris: Budapest) 86-87.

⁶¹ PESTI Sándor [2002]: *Az újkori magyar parlament* (Osiris: Budapest) 158.

⁶² TROPER Michel [1992]: „The Development of the Notion of Separation of Powers” *Israel Law Review* 26. 1-15.

⁶³ Franciaország Alkotmányának 37. és 38. cikke [1958.10.04.].

⁶⁴ ERDŐS Csaba [n.i.]: „Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban” dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/erd%C5%91s.pdf

⁶⁵ RIKSZER 2012, 37-54.

törvények szerepe is. A rendeleti szabályozás terén a kulcsmomentum a garanciák rendszerén lenne: a rendeleti jogalkotás felett a parlament folyamatos ellenőrzést gyakorolna. Legalább arra lenne szükség, hogy a kihirdetett rendeleteket a kormány a törvényhozás következő ülésén az Országgyűlés elé terjessze tudomásul vétel céljából. Az Országgyűlésnek érdemi lehetőséget kell biztosítani arra, hogy amennyiben nem ért egyet a rendelet szövegével, azt leszavazza, így az adott jogszabály nyomban hatályát veszítené. A parlamenti munka megváltozna a törvényi szint újraértelmezésére tekintettel, feltételezhető, hogy így a csekély számú minősített törvény is nagyobb figyelmet élvezne. A jogforrási hierarchia újragondolása persze hasonlóan a kétkamarás parlamenthez olyan eszköz, mely az egész jogrendszert érinti és kétségtelen, hogy ez a szemléletmód nem illeszkedne a hazai közjogi hagyományokba. Mégis figyelemmel a jelenleg tapasztalható nehézségekre, valamint az érzékelhető európai trendekre a garanciákkal övezett rendeleti jogalkotás kiterjesztése, ezzel párhuzamosan a törvényi és sarkalatos törvényi szint szűkítése megfontolandó válaszlépés lehet.

A rendeleti szabályozás kiterjesztése megváltoztatná egész jelenlegi elképzelésünket a jogforrási hierarchiáról. A mostani magyar alkotmányos rendszer egyik alapelve, hogy az egyre magasabb szinteken egyre inkább csak keretszabályokat találunk, a törvények kibontják az alkotmányos szabályokat, a rendeletekben pedig a törvényi előírások gyakorlati érvényesülését körvonalazó normák kapnak helyet. Az új szemléletben a parlament továbbra is a jogalkotás elsődleges letéteményese maradna, de ezt a funkcióját gyakran nem a vonatkozó szabályok elfogadásával, megalkotásával töltene be, hanem csupán utólag hozzájárulását adná, tudomásul venné az elfogadott rendeleteket. A jogalkotás súlypontja a kormányzat, a végrehajtó hatalom irányába mozdulna el, a végrehajtó hatalom ezen tevékenysége azonban csak szigorú korlátok között érvényesülhet. A parlamentnek minden esetben biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy érdemi ellenőrzést gyakoroljon a jogalkotás folyamata felett és adott esetben megakadályozza egyes szabályok hatályba lépését, vagy utólag hatályon kívül helyezze a már egyszer a kormány döntése nyomán hatályba lépett kötelező magatartási szabályokat. Ez a lehetőség időben persze behatárolt, az országgyűlésnek a rendelet kihirdetését követő első ülésén kellene határoznia hozzájárulásáról. Az országgyűlést a rendeletek tekintetében a módosítás joga nem illetné meg, csupán negatív jogalkotói kompetenciával bírna e téren, a megsemmisítés nem lenne indokoláshoz kötve, az pusztán a parlamenti többség akaratából következne. A megsemmisítésről szóló döntés előtt mindig biztosítani kellene az érdemi vita lehetőségét.

A szűkebb törvényi szint kereteit az alkotmány körvonalazná, taxatíve nevesítve a törvényalkotási tárgyakat. Az alkotmány tehát nem azt rögzítené, hogy mely tárgykörök szabályozhatóak kizárólag törvényben, hanem éppen ellenkezőleg azt, hogy mely területeken van helye a törvényalkotási eljárásnak. A törvények szintje valamivel tágabb lehetne, mint a jelenlegi sarkalatos törvények köre, jóval szűkebb azonban, mint a hatályos törvényi szabályozás terrénuma, nagyjából 30-40 tág témát ölelhetne fel. Ebben a rendszerben kellene elhelyezni azokat a sarkalatos törvényeket, melyek elkülönülnének az egyszerű törvények szélesebb halmazától. A törvények közé kerülhetnének az államszervezet fontosabb szabályai, az alapvető jogok, valamint egyes közpolitikai tárgykörök (nagyjából azok, melyek ma Magyarországon sarkalatos tárgykörnek minősülnek). Ezzel szemben minősített törvénybe közpolitikai tárgykörök nem kerülnének, az alapvető jogok esetében pedig elegendő ezek védelméről ilyen szinten közvetett módon gondoskodni. A minősített törvények fő területe az államszervezet lehetne: első sorban itt kell megtalálnunk a legfontosabb tárgyköröket, ahol indokolt többletgaranciák nyújtása. A politikai rendszert a választásra vonatkozó jogszabályok körvonalazzák, ez határozza meg, hogy a pártok milyen feltételekkel versengenek a hatalomért. Mindenképpen szükséges tehát az országgyűlési és helyi önkormányzati képviselők választásának rendjét minősített törvénybe foglalni. Az Európai Parlament tagjainak választása esetén tekintettel az európai parlamenti képviselők viszonylag korlátozott mozgásterére ez a garancia már nem feltétlenül indokolt. Az Alkotmánybíróság örködik az Alaptörvény tiszteletben tartása felett, szerepe fontos az alapvető jogok oltalmazásában, ezért fokozott védelme alátámasztható. Az alapvető jogok biztosa a minősített többség közvetett jogvédelmi szerepét erősítheti. Az Országgyűlés a választói akarat megtestesítője és kifejezője, napi politikai csatározások színtere, működésének szabályai esetén helye van a politikai konszenzusra törekvésnek. Minősített törvénybe kerülhet még a köztársasági elnök jogállását, valamint az igazságszolgáltatás függetlenségét biztosító szabályozás, továbbá Magyarország szuverenitásának korlátozása. Ettől eltekintve valamennyi törvény egyszerű törvény lenne, ugyanazon törvényben minősített és egyszerű törvényi rendelkezések nem kaphatnának helyet. Amennyiben egy szabály nem megfelelő törvénybe kerül (például egy minősített rendelkezés egyszerű törvénybe) az Alkotmánybíróság a szóban forgó normát megsemmisítené. A minősített törvények nem feltétlenül a minősített többségből eredően különülnének el az egyszerűektől: többletgaranciát jelenthetne a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, vagy a jogalkotási folyamat részbeni újragondolása.

IX. A minősített tárgykörök körének szűkítése

A fentiekben azokat a lehetőségeket vettem sorra, amikor a minősített törvény gondolatát nem vetjük el, csupán annak koncepcióját és terrénumát kívánjuk átalakítani. Erős érvekkel támasztható alá azonban az az álláspont is, mely egyáltalán nem számol a minősített törvények jövőbeni szerepével és az egységes, homogén törvényi kategória mellett érvel. Megítélésem szerint azonban a minősített törvények létjogosultságát alátámasztó érvek meggyőzőbbek, amennyiben a minősített törvények körét nem vonjuk meg ésszerűtlenül. A minősített törvény logikája komoly lehetőség egyes esszenciális tárgykörök stabilitásának biztosítására, amennyiben ezt az eszközt jól használjuk, az alkotmányos rendszer érdemi garanciája lehet. Számos ország létezik, ahol a minősített törvények egyáltalán nincsenek jelen, az országok nagy többsége elegendő bizonyítékot szolgáltat arra, hogy működőképes az a modell, mely a törvényi kategóriát homogén egységként kezeli. Mégis a minősített törvény teljes tagadása Magyarország esetében egy már létező lehetőség visszautasítását jelentené. Minősített törvények híján az alkotmányt törvényi szabályok bontanák ki, a technikai szabályok pedig rendeletekbe kerülnének. Számos jogelméleti és dogmatikai vita kiküszöbölhető lenne, ugyanakkor elveszne az a perspektíva, hogy a politikai élet, az állami működés alapvető szabályai esetében széles körű konszenzus követelményt állítsunk fel. A minősített törvények kiiktatása a jogrendszerből tehát legitim álláspont, én mégsem osztom ezt a nézetet.

A minősített törvények terrénumának szűkítésekor figyelemmel kell lennünk arra, hogy mely jogintézmények fogják átvenni, illetve tovább vinni a minősített törvény garanciális szerepét. Az Alkotmánybíróság normakontroll tevékenysége, a közigazgatási, valamint a hazai- és nemzetközi bírói fórumok mind abban az irányban hatnak, hogy a jelenleg minősített többséghez kötött jogintézmények jogszerű működése kikényszeríthető legyen. A közjogi rendszer alapvető szabályai közül a fontosabbak az Alaptörvénybe kerülhetnének, bővítve az alkotmány tartalmát, a kevésbé lényegesek egyszerű törvénybe csoportosíthatóak át.⁶⁶ Az alapjogok kapcsán a jogvédelmi intézményrendszer megerősítésére célszerű koncentrálni, figyelembe véve azt is, hogy a jelenlegi jogorvoslati lehetőségek száma és hatékonysága lényegesen meghaladja a bő két évtizeddel ezelőtti szintet.⁶⁷ A minősített többség elhagyása, melyet az Alaptörvény az alapjogok kapcsán megvalósított, viszont csak

⁶⁶ JAKAB 2014.

⁶⁷ BALOGH Elemér et al. [2012]: *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről* (Nemzeti Közszerzői Kiadó: Budapest) 53-79.

akkor lenne fenntartások nélkül támogatható, ha sor kerülne a jogvédelmi szint relativizálódásához vezető előírások kiiktatására (mint például az Alkotmánybíróság normakontroll lehetőségének korlátozása, vagy az utólagos normakontroll kezdeményezői körének túlságosan szűk megvonása).⁶⁸

A minősített törvények terrénumának szűkítése, ám a jogrendszerben való benntartásuk esetén nem oldódnának meg azok a dogmatikai és jogelméleti viták, melyek jelenleg is zajlanak a minősített törvények jogforrási jellegéről, a minősített szabályozás terjedelméről az érintett országokban. Álláspontom szerint ezek kiküszöbölésére a helyes megoldás az lenne, ha az Alaptörvény nem sarkalatos tárgyköröket, hanem valóban törvényeket nevesítene. Sarkalatos törvénynek a korábban már említett tárgykörök minősülhetnének: a választási rendszerről, az országgyűlésről, az alkotmánybíróságról, a köztársasági elnökről, a bírói függetlenségről, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló törvények, továbbá Magyarország szuverenitásának korlátozása, tehát összesen mintegy nyolc tárgykör. A szuverenitás korlátozására vonatkozó kitétel természetesen nyíltvégűvé tenné a sarkalatos törvények listáját. Az Alkotmánybíróság feladata lenne, hogy őrkdjön a minősített és az egyszerű törvényi szint megfelelő szétválasztása felett. Amennyiben a jogalkotó nem szabályszerűen járt el, minősített törvényekbe kerültek egyszerű rendelkezések, vagy mindez fordítva történt, az Alkotmánybíróság nem csupán elhatárolja a nem összeillő rendelkezéseket, hanem a nem megfelelő szintre került szabályokat meg is semmisíti. A megsemmisítés arra az esetre is vonatkozna, ha egyszerű törvénybe kerül minősített rendelkezés, de arra is, ha mindez fordítva játszódik le. Az nem lenne megengedhető, mint jelenleg, hogy egy törvényben egymás mellett találunk minősített és egyszerű rendelkezéseket, hiszen ez a sajátosság a minősített törvényekkel kapcsolatos viták egyik alapja. A jelenlegi nagyszámú sarkalatos törvélynél a tökéletes elkülönítés nehezen lenne elképzelhető, a minősített törvények szűkebb köre esetében azonban már reális célkitűzés lehet. A megsemmisített rendelkezéseket a jogalkotó a megfelelő eljárásrendben és a formai előírások tiszteletben tartásával újra elfogadja. Ebben a felállásban az nem volna elegendő, hogy a minősített többséggel elfogadott egyszerű törvényi rendelkezés esetében az alkotmányos előírás teljesül, ha az ilyen egyszerű törvényi szabály egy egyébként sarkalatos minősített törvényben kapna helyet, az Alkotmánybíróság a jogállamiság és a jogbiztonság elveire hivatkozva akkor is megsemmisíthetné. Közel állna ez a szisztéma ahhoz, mely ma is

⁶⁸ BALOGH 2012.

létezik a költségvetési törvény kapcsán: a költségvetési törvény bár nem sarkalatos, elfogadása, illetve módosítása semmilyen más törvény elfogadásával, illetve módosításával nem kapcsolható össze.⁶⁹

Záró gondolatok

Az említett felvetések újszerű megoldásokat ültetnének a magyar jogrendszerbe, sőt ezen elképzelések egy részére nem is találunk működő példát más államokból. Mégis, a sarkalatos törvények új koncepciójának kutatása jogtörténeti hagyományaink továbbörökítését is szolgálja, mivel a sarkalatos törvény egyik tradicionális alapgondolata az volt, hogy egyes törvények jelentőségüknél fogva kiemelkednek az egyszerű törvények sorából.⁷⁰ Igaz ugyan, hogy a jogtörténeti megközelítésben ez az elhatárolás nem jelentett változást a jogalkotási eljárásban, ez a sarkalatos törvény előbb említett alapgondolatát nem befolyásolja.⁷¹ A sarkalatos törvény, illetőleg a minősített törvény teljes kiiktatása a magyar jogrendszerből egy sok évszázados jogintézmény hazai fejlődését zárná le. Helyesebb lehet inkább egy régi megoldás újszerű alternatíváinak keresése, a hagyományokon építkező haladás gondolatának gyakorlati átültetése. A sarkalatos törvény jelenlegi koncepciójának megváltoztatásához támpontot a külföldi jogrendszerek biztosíthatnak, ez azonban nem jelenti a nemzetközi minták kritika nélküli átvételét. Nem célszerű a francia, vagy a spanyol megoldás változtatás nélküli átemelése, ehelyett arra kell törekednie az alkotmányjog tudományának, hogy egy a magyar hagyományokból és a nemzetközi jogfejlődésből építkező, de egyúttal egészen újszerű elemeket is felvonultató megoldás kimunkálásában működjön közre. A felvázolt koncepciót ezen követelmények szem előtt tartásával alakítottam ki.

A *de lege ferenda* javaslatok megfogalmazása kapcsán felmerülhet, hogy ezek hiába valók, mivel belátható időn belül nincs reális lehetőség a jelenlegi minősített törvény koncepció akár részletes átdolgozására sem. A sarkalatos törvények mostani formájukban eredeti stabilizáló szerepük helyett inkább a jogrendszer kiegyensúlyozott fejlődésével szemben hatnak, mivel fokozzák a társadalmi és politikai feszültségeket, továbbá egyes törvények módosítását számottevően akadályozhatják. Érdemes belegondolni abba, hogy mi történik majd akkor, ha egy az Alaptörvény elfogadását követően megalkotott sarkalatos

⁶⁹ 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101. (Ügyszám: 76/B/2005.)

⁷⁰ HÓMAN Bálint – SZEKFÜ Gyula [1936]: *Magyar történet. 3. kiad. V. könyv.* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda: Budapest) 170.

⁷¹ ZÉTÉNYI Zsolt (szerk.) [2010]: *A történeti alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya* (Magyarország Kulturális Egyesület: Budapest) 109.

törvényeket elutasító kormányzat kerül hatalomra. Ez a kormányzat vagy megsértve az Alaptörvényt egyszerű többséggel módosítja a sarkalatos törvényeket, vagy az Alkotmánybíróság elé küldi a minősített többséggel elfogadott jogszabályokat, hogy a testület normakontroll keretében mondja ki a minősített többség alkotmányosértő voltát. Előbbi megoldás nyílt alkotmányosértéshez, utóbbi az alkotmánybíróság direkt politikai szerepének túlsúlyához vezetne.⁷² Az első forgatókönyv esetén felmerülhet az is, hogy a jövőbeni ellenzék, mely korábban elfogadta a sarkalatos törvényeket az egyszerű többséggel eszközölt módosításokat megtámadja az Alkotmánybíróságon. A politikai vitában a döntő szót ezúttal is a taláros testület mondaná tehát ki. Egyik felvázolt perspektíva sem ígérkezik csábítónak, ezért lehet célszerű még idejekorán újragondolni a sarkalatos törvények jelenlegi rendszerét. Az alkotmányjog tudományának fontos feladata, hogy egy későbbi esetleges módosítás, vagy átfogó alkotmányos reform esetére rögzítse azokat a szakmai mércéket, melyek e módosítás során támpontként számításba vehetők, illetve veendők. Az már más kérdés, hogy az alkotmányos reformok idején az alkotmányjogi megfontolások általában csak a politikai akarat függvényében jutnak szerephez.

Tanulmányomban a sarkalatos törvények alátámasztásának igazolására szolgáló elméletekre támaszkodva sorra vettem azokat a lehetséges alternatívákat, melyek a jelenlegi sarkalatosság koncepció megváltoztatására, vagy árnyalására szolgálhatnak. Természetesen nincs olyan módosító javaslat, mely egyszerre operálna a kétkamarás parlament gondolatával, a törvényalkotási folyamat és a jogforrási hierarchia megváltoztatásával, valamint a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálattal. Mindezek egy esetleges reform lehetséges elemei, ezekből építkezve alakítható ki egy hosszú távon garanciaként funkcionáló minősített többség koncepció. Az előzőekben ismertetett *de lege ferenda* javaslatok nem egy lezárt egésznek tekintett modellt kívántak körvonalazni, első sorban arra szolgálnak, hogy orientációt nyújtsanak a további szakmai párbeszéd számára. A sarkalatosság koncepció perspektíváit vizsgálva két adottsággal számoltam: egyrészt, hogy nem vetjük el eleve a minősített törvény gondolatát, másrészt hogy a minősített törvények jelenlegi terrénjának számottevő szűkítésére lenne szükség. A fentebb ismertetett lehetséges irányok e két hipotézis keretein belül nyithatnak új távlatokat a sarkalatos törvények számára.

⁷² NÉMETH Márton [2013]: „Sarkalatos dilemmák” *Arsboni jogi folyóirat* 2013. június 14. mandiner.hu/cikk/20130614_nemeth_marton_sarkalatos_dilemmak